

**SKRIPSI**

**KEDUDUKAN DAN FUNGSI PENGAWASAN DINAS PERIKANAN DAN  
PERTANIAN TERHADAP PENJUALAN OBAT HEWAN DI KOTA  
MAKASSAR**

**Disusun dan Diajukan Oleh :**

**MUHAMMAD IQRA**

**B12116516**



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2023**

# **HALAMAN JUDUL**

**KEDUDUKAN FUNGSI PENGAWASAN DINAS PERIKANAN DAN  
PERTANIAN TERHADAP PENJUALAN OBAT HEWAN DI KOTA  
MAKASSAR**

**OLEH  
MUHAMMAD IQRA  
B12116516**

## **SKRIPSI**

**Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada  
Departemen Hukum Administrasi Negara Program Studi Hukum  
Administrasi Negara**

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

**PERSETUJUAN PEMBIMBING**

**KEDUDUKAN DAN FUNGSI PENGAWASAN DINAS PERIKANAN  
DAN PERTANIAN TERHADAP PENJUALAN OBAT HEWAN DI KOTA  
MAKASSAR**

Diterangkan bahwa Skripsi Mahasiswa :

Nama : Muhammad Iqra

Nomor Induk Mahasiswa : B12116516

Peminatan : Hukum Admnistrasi Negara

Departemen : Hukum Administrasi Negara

Judul : Kedudukan Fungsi Pengawasan Dinas

Perikanan dan Pertanian Terhadap

Penjualan Obat Di Kota Makassar.

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi.:

Menyetujui

Komisi Pembimbing

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping

**Prof. Dr. A. Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM.**

**NIP. 196108281987031003**

**Muh. Zulfan Hakim ,SH.,MH.**

**NIP. 197510232008011010**

**PENGESAHAN SKRIPSI**

**KEDUDUKAN DAN FUNGSI PENGAWASAN DINAS PERIKANAN DAN  
PERTANIAN TERHADAP PENJUALAN OBAT HEWAN DI KOTA  
MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh

**Muhammad Iqra**

**B121 16 516**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk  
dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi  
Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
pada hari JUMAT, 4 Agustus 2023  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



**Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H., DFM.**  
NIP. 196108281987031003



**Muh. Zulfan Hakim, S.H., M.H.**  
NIP. 197510232008011010

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara



**Dr. Hidar Adhianti Mirzana, S.H., M.H.**  
NIP. 19790326 200812 2 002

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Iqra

NIM : B12116516

Program Studi : Hukum Administrasi Negara

Jenjang : Strata Satu (S1)

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul **“KEDUDUKAN DAN FUNGSI PENGAWASAN DINAS PERIKANAN DAN PERTANIAN TERHADAP PENJUALAN OBAT HEWAN DI KOTA MAKASSAR”** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari skripsi saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 14 Agustus 2023

Menyatakan  
  
METERAI  
TEMPEL  
DBAKX618958063  
Muhammad Iqra

## PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa Skripsi Mahasiswa :

Nama : Muhammad Iqra

Nomor Induk Mahasiswa : B12116516

Peminatan : Hukum Administrasi Negara

Departemen : Hukum Administrasi Negara

Judul : Kedudukan Fungsi Pengawasan Dinas

Perikanan dan Pertanian Terhadap  
Penjualan Obat Hewan Di Kota Makassar.

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Agustus 2023

A.n Dekan

**Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset  
dan Inovasi**

## ABSTRAK

**MUHAMMAD IQRA (B12116516)** dengan judul ***Kedudukan Fungsi Dinas Perikanan dan Pertanian Terhadap Pengawasan Penjualan Obat Hewan Di Kota Makassar*** dibawah bimbingan Bapak (Andi Pangerang Moenta) sebagai pembimbing utama dan Bapak (Muh. Zulfan Hakim) sebagai pembimbing pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan Dinas Perikanan dan Pertanian Kota Makassar. Serta Fungsi Dinas Perikanan dan Pertanian terhadap pengawasan penjualan obat hewan di Kota Makassar.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif, dimana jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yang dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan. Jenis pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif, yaitu dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder terhadap peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pengawasan Penjualan Obat Hewan dan Dinas Perikanan dan Pertanian.

Adapun hasil penelitian, yaitu pertama Kedudukan Dinas Perikanan dan Pertanian Kota Makassar sebagai unsur pelaksana urusan pemerintahan di bidang Perikanan dan Pertanian yang menjadi kewenangan daerah. Kedua Fungsi Dinas Perikanan dan Pertanian terhadap pengawasan penjualan obat hewan di Kota Makassar telah dijelaskan dan diatur dalam Peraturan Walikota Nomor 102 Tahun 2016 tentang kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi serta tata kerja Dinas Perikanan dan Pertanian.

**Kata Kunci : Dinas Perikanan dan Pertanian, Pengawasan, Penjualan Obat Hewan**

## ABSTRACT

**MUHAMMAD IQRA (B12116516) with the title *Position Functions of the Department of Fisheries and Agriculture on Supervision of the Sales of Veterinary Drugs in the City of Makassar*** under the guidance of Mr. (Andi Pangerang Moenta) as the main supervisor and Mr. (Muh. Zulfan Hakim) as the accompanying advisor.

This study aims to determine the position of the Department of Fisheries and Agriculture in Makassar City. As well as the function of the Department of Fisheries and Agriculture in supervising the sale of veterinary drugs in Makassar City.

This research uses normative research methods, where the type of research used is legal research which is conceptualized as what is written in the laws and regulations. The type of approach used is normative juridical, namely by examining library materials or secondary data on laws and regulations related to the Supervision of the Sales of Veterinary Drugs and the Department of Fisheries and Agriculture.

As for the results of the study, namely first, the position of the Makassar City Fisheries and Agriculture Office as an implementing element of government affairs in the fisheries and agriculture sector which is the authority of the region. The two functions of the Department of Fisheries and Agriculture in supervising the sale of veterinary drugs in Makassar City have been explained and regulated in Mayor Regulation Number 102 of 2016 concerning position, organizational structure, duties and functions and work procedures of the Department of Fisheries and Agriculture.

**Keywords: Fishery and Agriculture Service, Supervision, Sales of Veterinary Drugs**

## KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Wr. Wb. Puji syukur atas kehadiran Allah SWT. Karena atas berkat rahmat dan hidayah-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tugas Akhir dengan judul “KEDUDUKAN FUNGSI PENGAWASAN DINAS PERIKANAN DAN PERTANIAN TERHADAP PENJUALAN OBAT HEWAN DI KOTA MAKASSAR” sebagai suatu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Shalawat dan salam tak lupa pula Penulis panjatkan kepada Rasulullah Muhammad SAW, atas jasanya yang telah membawa umat Manusia dari zaman kegelapan menuju zaman yang terang benderang seperti sekarang ini.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa kendala yang dihadapi dalam menyusun tugas akhir ini, namun berkat bantuan dari berbagai pihak, maka tugas akhir ini dapat terselesaikan. Oleh karena itu, dengan segala ketulusan Penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada:

1. Kedua orang tua Ayahanda **Hamrun Halide**, Pria tangguh dan bertanggung jawab terhadap keluarga yang selalu menjadi panutan Penulis dan Ibunda **Masyita Patandean**, sosok wanita tangguh dan Ibu Rumah Tangga yang selalu menjadi cinta pertama Penulis. Seorang ibu yang selalu mendoakan kesuksesan dan keberhasilan untuk anak-anaknya, dan saudari-saudari Penulis yang turut serta memberi semangat dan doa

yang selalu menyertai Penulis selama menempuh Pendidikan tinggi di Universitas Hasanuddin.

2. **Bapak Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc.**, selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta seluruh staf dan jajarannya.
3. **Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, **Bapak Prof. Dr. Maskun, S.H., LL.M** selaku Wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, **Ibu Prof. Dr. Iin Kartika Shakarina, S.H., M.A.** selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumberdaya dan Alumni, **Ibu Dr. Ratnawati, S.H., M.H.** selaku Wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset, dan Inovasi.
4. **Ibu Dr. Hijrah Adhyanti Mirzana, S.H., M.H.** selaku Ketua Program Studi Sarjana Hukum Administrasi Negara Universitas Hasanuddin.
5. **Bapak Prof. Dr. A. Pangerang Moenta S.H., M.H., DFM.**, selaku Dosen Pembimbing I yang telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan dan arahan mulai dari awal hingga selesainya tulisan ini.
6. **Bapak Muhammad Zulfan Hakim, S.H., M.H.** selaku Dosen Pembimbing II yang juga telah meluangkan waktunya untuk memberikan bimbingan dan arahan mulai dari awal hingga selesainya tulisan ini.

7. **Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.** selaku Dosen Penguji I yang telah meluangkan waktunya dan memberikan arahan serta saran mulai dari awal hingga selesainya tulisan ini.
8. **Bapak Ahsan Yunus, S.H., M.H.** selaku Dosen Penguji II yang juga telah meluangkan waktunya dan memberikan arahan serta saran mulai dari awal hingga selesainya tulisan ini.
9. Seluruh Dosen Departemen Hukum Administrasi Negara Universitas Hasanuddin.
10. Seluruh staf dan karyawan Departemen Hukum Administrasi Negara, staf dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
11. Sahabat-sahabat "**Ruber**". **Muh. Uwais Al-Qarmi Y, S.H., Husni Ramadika Rifai, S.H., M. Adli Jamruddin, S.H., Yapto Jabir, S.H., Huznul Faidzin, S.H., Muh. Arfan Al-Qadri, S.H., Andi Aditya R., S.H., Jusriawan Fajri, S.H., M. Reformasi B.A., S.H., Andi Al-Amri Yahya, S.H., Muh. Fadhil Prawira, S.H., dan AZWAR, S.H.**, yang telah memberikan banyak kenangan manis dalam perjalanan kehidupan penulis sejak awal perkuliahan hingga proses penyelesaian skripsi.
12. Kepada Keluarga Besar **FORMAHAN FH-UH** yang telah memberikan Penulis kesempatan untuk menimba ilmu serta pengalaman berorganisasi yang sangat berkesan. Terima kasih telah menjadi keluarga baru bagi Penulis, dan tetaplah menjadi

“Rumah” bagi Penulis serta seluruh Mahasiswa Prodi HAN. **Saya HAN, Saya Bangga.**

13. Saudara-saudari **DIKTUM 16**, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Angkatan 2016.

Semoga Tuhan Yang Maha Esa melimpahkan berkat dan karunia-Nya kepada kita dan semoga tugas akhir ini dapat memberikan manfaat, khususnya bidang Hukum Administrasi Negara.

Makassar, Juli 2023

Penulis

Muhammad Iqra

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	ii
<b>PENGESAHAN SKRIPSI</b> .....	iii
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	iv
<b>ABSTRAK</b> .....	v
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	vi
<b>DAFTAR ISI</b> .....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Manfaat Penelitian .....	7
E. Keaslian Penelitian .....	8
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>11</b>
A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah.....	11
1. Pengertian Pemerintah.....	11
2. Pengertian Daerah.....	11
3. Pengertian Pemerintah Daerah.....	12
4. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah.....	15
B. Tinjauan Umum Tentang Kewenangan.....	19
1. Pengertian Kewenangan.....	19
2. Sumber Kewenangan.....	21
C. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan.....	42
1. Pengertian Pengawasan.....	42

2. Fungsi dan Tujuan Pengawasan.....	45
D. Tinjauan Umum Tentang Obat Hewan.....	48
1. Pengawasan Obat Hewan.....	48
2. Peredaran Obat Hewan.....	51
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>52</b>
A. Jenis Penelitian .....	52
B. Pendekatan Penelitian.....	53
C. Sumber Bahan Hukum .....	53
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	54
E. Analisis Bahan Hukum.....	55
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>56</b>
A. Kedudukan Dinas Perikanan dan Pertanian Kota Makassar Dalam Pelaksanaan Urusan Pemerintahan di Kota Makassar.....	56
B. Fungsi Dinas Perikanan dan Pertanian Terhadap Pengawasan Penjualan Obat Hewan.....	62
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>69</b>
A. Kesimpulan.....	69
B. Saran.....	70
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>72</b>
<b>LAMPIRAN.....</b>	<b>76</b>

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Sebagai negara hukum maka setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan haruslah berdasarkan pada hukum yang berlaku. Sebagai negara yang menganut desentralisasi yang berarti bahwa urusan pemerintah itu terdiri atas urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berarti ada perangkat pemerintah pusat dan ada perangkat pemerintah daerah yang diberi otonomi yakni kebebasan dan kemandirian dalam mengatur urusan daerah masing-masing.<sup>1</sup>

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Pasal 3 ayat (1) yaitu pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan perda. Dalam hal ini dibuat Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2016 tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah dengan prinsip pada Pasal 3 Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2016 yaitu pembentukan dan susunan Perangkat Daerah berdasarkan prinsip; memperhatikan kondisi daerah, kebutuhan daerah, beban kerja daerah, tepat ukuran; dan tepat fungsi.

---

<sup>1</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara (Edisi Revisi)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2017, hlm. 17

Dengan konsep tersebut terjadi pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah termasuk dalam bidang kesehatan hewan. Kesehatan hewan adalah segala urusan yang berkaitan dengan perlindungan sumber daya hewan, kesehatan masyarakat, dan lingkungan serta penjaminan keamanan produk hewan, kesejahteraan hewan, dan peningkatan akses pasar untuk mendukung kedaulatan, kemandirian, dan ketahanan pangan asal hewan.<sup>2</sup>

Kesehatan bisa dikatakan sebuah kondisi atau pencapaian yang sangat di idamkan oleh makhluk hidup, khususnya pribadi manusia. Karena kondisi fisik seseorang dengan individu yang lainnya tidak selalu sama, kesehatan setiap orang juga akan berbeda, hewan sebagai makhluk hidup juga memerlukan suatu kondisi yang sehat. Tidak menutup kemungkinan hewan juga bisa terkena penyakit layaknya yang terjadi pada manusia.<sup>3</sup>

Salah satu komponen yang diharapkan adalah Kesehatan merupakan hal yang cukup penting untuk keberlangsungan kehidupan makhluk hidup berakal maupun tidak berakal, namun kesehatan sering dihiraukan. Manusia merupakan makhluk hidup yang memiliki akal paling baik dibanding makhluk hidup lainnya.

---

<sup>2</sup> Undang-Undang nomor 41 tahun 2014, Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009, dalam Undang-Undang Peternakan dan Kesehatan Hewan 2014 Pasal 1 ayat 2

<sup>3</sup> Wery Indrawan, "Keragaman Memelihara Kesehatan Hewan Ternak", jurnal online mahasiswa, vol. 2, Arsitektur Universitas Tanjungpura, rumah sakit hewan di kota pontianak, 2014, hal. 23.

Kesehatan yang baik tidak selamanya dapat dialami makhluk hidup, namun pada kesehidupan nyata manusia sering melupakan bahwa kesehatan penting untuk pertahankan. Kecenderungan manusia menyadari kesehatan itu penting umumnya saat gangguan kesehatan mulai menyerang.

Pentingnya kesehatan makhluk hidup tidak hanya dialami oleh manusia. Hewan merupakan salah satu makhluk hidup yang membutuhkan kesehatan. Keterkaitan antara kesehatan manusia dan hewan yang cukup erat, menyebabkan perlunya perhatian khusus manusia dan hewan hidup dalam satu lingkungan. Obat hewan digunakan untuk mencegah dan mengobati penyakit pada hewan. Penggunaan obat yang tidak tepat atau obat yang mengandung bahan berbahaya dapat berdampak negatif pada kesehatan hewan.

Pengawasan yang baik diperlukan untuk memastikan bahwa obat-obatan tersebut aman dan efektif bagi hewan. Hewan yang digunakan untuk konsumsi manusia sering kali menerima pengobatan dengan obat hewan. Jika obat-obatan tersebut tidak terawasi dengan baik, residu obat yang berbahaya dapat tetap ada dalam produk hewan yang dikonsumsi manusia. Oleh karena itu, pengawasan peredaran obat hewan sangat penting untuk menjaga keamanan pangan dan mencegah efek negatif pada kesehatan manusia.

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 18 tahun 2009 Juncto Undang-Undang Nomor 41 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan Pasal 50 Ayat 3 yang menyatakan bahwa pembuatan, penyediaan, peredaran, pengujian obat hewan harus dilakukan di bawah pengawasan otoritas veteriner dan bahwa untuk melaksanakan ketentuan Pasal 193, Pasal 206 ayat (3), dan Pasal 222 Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Pertanian dan Pasal 362 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko.

Setiap daerah memiliki peraturan dan standar kualitas yang berbeda terkait obat hewan. Pengawasan peredaran obat hewan membantu memastikan bahwa obat yang beredar memenuhi persyaratan yang ditetapkan, seperti persyaratan registrasi, pengujian keamanan, dan penandaan yang jelas.

Berdasarkan Peraturan Wali Kota Makassar Nomor 102 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Dinas Perikanan dan Pertanian Pasal 17 ayat (3) huruf j, yakni melaksanakan pengawasan peredaran obat hewan, vaksin, vitamin, dan sediaan biologis lainnya.

Dinas Perikanan dan Pertanian Bidang Peternakan dan Kesehatan Hewan memiliki tugas dan fungsi tersebut dalam

melaksanakan pengawasan terhadap peredaran obat hewan. Pengawasan tersebut bertujuan untuk mengawasi peredaran obat hewan ilegal, dan agar obat hewan yang beredar dalam masyarakat layak pakai dan tepat pemakaiannya, mencegah terjadinya penyalahgunaan hak, baik dalam hal pengadaan, penyimpanan, peredaran, maupun dalam pemakaiannya, mencegah terjadinya berbagai bentuk penyimpangan mutu atau kualitas obat hewan serta dalam rangka pembinaan dan bimbingan usaha obat hewan.

Sampai saat ini, di Indonesia baru ada satu apotek veteriner atau apotek khusus untuk melayani kesehatan hewan, yakni Apotek Veteriner Gajah Mada (UGM) yang diresmikan pada 2018 silam. Minimnya fasilitas apotek hewan ini membuat penjualan obat-obat hewan secara bebas seperti di *pet shop*, *poultry shop*, toko-toko obat, maupun retail-retail online tanpa kendali dokter hewan.<sup>4</sup>

Tak hanya di *pet shop*, berdasarkan laporan yang diterima oleh Perhimpunan Dokter Hewan Indonesia (PDHI), obat-obat antibiotik juga banyak dijual di tempat-tempat lain secara bebas, termasuk di toko pertanian. Biasanya pembelinya adalah para peternak, baik peternak unggas, kambing, sapi, dan sebagainya. Tak sampai di situ, masih ada potensi masalah yang lebih serius. Menurut PDHI juga masih kerap mendapatkan laporan terkait penjualan obat-obatan

---

<sup>4</sup> <https://kumparan.com/pandangan-jogja/bahaya-beli-obat-hewan-di-petshop-dan-toko-tani-bagi-manusia-1xNQGkSxqG2/full>

atau antibiotik kedaluwarsa untuk hewan-hewan ternak dan sudah pasti dampaknya akan jauh lebih serius, tak hanya untuk hewan ternak yang mengonsumsinya, tapi juga untuk manusia yang mengonsumsi daging ternak tersebut.<sup>5</sup>

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan, maka penulis tertarik untuk meneliti, mengkaji dan selanjutnya dituangkan dalam karya tulis dalam bentuk rencana usulan penelitian dan skripsi dengan tujuan untuk mengetahui sejauh mana upaya pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Perikanan dan Pertanian Kota Makassar dalam melakukan kegiatan pembinaan serta pengawasan terkait peredaran obat hewan di Kota Makassar.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka penulis menguraikan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kedudukan Dinas Perikanan dan Pertanian Kota Makassar Dalam Pelaksanaan Urusan Pemerintahan di kota Makassar?
2. Bagaimana Fungsi Dinas Perikanan dan Pertanian Terhadap Pengawasan Penjualan obat Hewan di Kota Makassar?

---

<sup>5</sup> *Ibid.*

### **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini dilaksanakan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Kedudukan Dinas Perikanan dan Pertanian Kota Makassar Dalam Pelaksanaan Urusan Pemerintahan di Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui Fungsi Dinas Perikanan dan Pertanian Terhadap Pengawasan Penjualan Obat Hewan di Kota Makassar.

### **D. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah dan lingkup penelitian, maka manfaat penelitian ini meliputi:

1. Secara Akademis

Secara akademis diharapkan karya tulis ilmiah ini dapat memberikan masukan atau kontribusi secara teoritis bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan ilmu hukum tata negara khususnya sistem Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, kedudukan dan keberlakuan surat edaran.

2. Secara Praktis

Secara Praktis di harapkan karya tulis ilmiah hukum ini dapat membantu bagi semua pihak dalam mengamati sistem Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Tulisan ini juga

bentuk partisipasi penulis dalam melihat sejauh mana kedudukan fungsi Dinas Perikanan dan Pertanian Terhadap Pengawasan Penjualan Obat Hewan.

#### **E. Keaslian Penelitian**

1. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Muhammad Teguh Akbar (1306200201) Mahasiswa Strata Satu Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dengan judul **“Pengawasan Dinas Pertanian Dan Perikanan Terhadap Larangan Usaha Hewan Ternak Berkaki Empat (Studi Di Dinas Pertanian Dan Perikanan Kota Medan)”** pada Tahun 2018. Hasil penelitian yang didapatkan pengawasan yang dilakukan pihak dinas dalam hal pelarangan usaha hewan ternak berkaki empat di Kota Medan menjadi salah perwujudan untuk mencapai pengaplikasian dari tugas pokok dan fungsi, visi dan misi dari Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan. Maka pengawasan yang dimaksud menjadi perhatian lebih dari pihak dinas, karena masih ada saja masyarakat yang belum sadar atas pelarangan khusus untuk Kota Medan tersebut. Pengawasan adalah salah fungsi fundamental manajemen yang pada hakekatnya merupakan tindakan membandingkan antara *Das Sollen* (standard) dengan *Das Sein* (situasi kenyataan yang diperoleh). Fungsi pengawasan Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan dalam bidang pengawasan merupakan tindak lanjut

dari fungsi-fungsi yang diberikan melalui Peraturan Walikota Medan Nomor 26 Tahun 2013. Pelaksanaan pengawasan oleh Dinas Pertanian dan Perikanan Kota Medan secara teoritik menggunakan langkah-langkah sebagai berikut:

- 1) Penetapan/Penentuan Standar Operasional
- 2) Penertiban Usaha Hewan Ternak Berkaki Empat
- 3) Tindak Lanjut (Sanksi)

2. Berdasarkan Penelitian yang dilakukan oleh Fauziah Bachmid (B11106757) Mahasiswa Strata Satu (S1) Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang berjudul **“Tinjauan Hukum Tentang Pelaksanaan Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Di Wilayah Pesisir Kabupaten Maros”** pada Tahun 2011. Hasil penelitian yang di dapatkan mengenai persoalan pelaksanaan kewenangan pengelolaan sumber daya perikanan di Kabupaten Maros Provinsi Sulawesi Selatan dilaksanakan oleh Dinas Perikanan, Kelautan dan Peternakan Kabupaten Maros yang berperan sebagai perpanjangan tangan Pemerintah Kabupaten Maros dibidang pengelolaan wilayah pesisir. Terkait dengan sosialisasi kebijakan pengelolaan sumber daya perikanan di wilayah pesisir, belum tersosialisasi dengan baik dan merata di setiap wilayah pesisir di Kabupaten Maros, bahkan hingga ke pelosokpelosok sosialisasi masih kurang dilakukan dengan hasil yang kurang

memuaskan dengan ukuran bahwa para pelaku usaha baik perorangan maupun berbentuk badan hukum banyak yang belum mengerti dengan baik aturan-aturan yang terdapat pada Perda Kab. Maros No.12 Tahun 2005, ini terlihat dari setiap usaha yang mereka lakukan terkait dengan pengelolaan sumber daya perikanan sangat sering terjadinya pelanggaran-pelanggaran yang diatur didalam perda ini, bahkan ada di beberapa wilayah pesisir tertentu yang sangat sering terjadi pelanggaran, ini dikarenakan kurangnya sumber daya manusia yang pemerintah miliki untuk mendukung pelaksanaan sosialisasi bahkan hingga pada tahap pelaksanaan pengawasan pengelolaan sumber daya perikanan di wilayah pesisir Kabupaten Maros.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah

##### 1. Pengertian Pemerintah

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Bisa juga berarti lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, Negara bagian, atau kota, dan sebagainya. Menurut W.S Sayre pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.<sup>6</sup>

##### 2. Pengertian Daerah

Daerah adalah lingkungan pemerintah: wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi; lingkungan kerja pemerintah, wilayah; selingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah; tempat-tempat sekeliling atau yang dimaksud

---

<sup>6</sup> Inu Kencana Syafii, Pengantar ilmu pemerintahan, Jakarta, Refika Aditama, 2010 hlm.

dalam lingkungan suatu kota; tempat yang terkena peristiwa sama; bagian permukaan tubuh.<sup>7</sup>

Lain halnya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.<sup>8</sup>

### 3. Pengertian Pemerintah Daerah

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kemudian pada Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam

---

<sup>7</sup> G. Setya Nugraha, R. Maulina f, Kamus Besar Bahasa Indonesia. Surabaya, hlm.145.

<sup>8</sup> Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, Hukum Pemerintah Daerah, Nusamedia: Bandung, 2012, hlm 28.

sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari system penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya<sup>9</sup>, yaitu: pertama, Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah; kedua, Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.

Pengertian Pemerintah Daerah menurut pasal 1 angka 3 Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek

---

<sup>9</sup> Setya Retnami. Makalah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jakarta : Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2001. hlm.8

moyang dahulu sampai pada system pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari, atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan system pemerintahan yang berlaku di beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah. Berdasarkan latar belakang sejarah di atas, maka pemerintah Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 agustus 1945, merancang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang didalamnya mengatur secara eksplisit tentang pemerintahan daerah. Hal-hal ini terlihat dalam pola pikir dan usulan-usulan yang terungkap sewaktu para pendiri Republik (*the founding fathers*) ini mengadakan sidang-sidang dalam mempersiapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesiannya.

Disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 merupakan awal mula peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan. Ditetapkannya Undang-Undang tentang pemerintahan daerah tersebut merupakan resultant dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan kita dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa kolonialisme. Dengan demikian dikeluarkan produk hukum selanjutnya tentang Pemerintahan daerah hingga terakhir di tahun 2014 ialah Undang-Undang Nomor

23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan nomokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pemerintahan daerah.

#### 4. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kemudian lebih lanjut didalam bagian penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dijelaskan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar

yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Provinsi adalah suatu satuan dari teritorial yang dijadikan sebagai nama dari sebuah wilayah administratif yang berada di bawah wilayah negara atau negara bagian. Dalam pembagian administratif, Indonesia terdiri atas provinsi, yang dikepalai oleh seorang Gubernur.

Gubernur dipilih bersama wakilnya dalam satu paket pasangan yang dipilih secara langsung oleh rakyat di provinsi setempat untuk masa jabatan lima tahun, sehingga dalam hal ini gubernur bertanggung jawab kepada rakyat. Gubernur terpilih kemudian dilantik oleh Presiden, dan dapat juga dilantik oleh Mendagri atas nama Presiden. Selain itu, gubernur juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan, sehingga gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Gubernur bukan atasan bupati atau walikota, melainkan hanya sebatas membina, mengawasi, dan mengoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten dan kota bukan subordinat, yaitu setiap pemerintahan daerah mengatur dan mengurus

sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>10</sup>

Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.<sup>11</sup>

Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai<sup>12</sup> :

1. *Local Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam system pemerintah daerah di Indoneisa adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi local self government tentunya harus berada dalam kerangka system pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga

---

<sup>10</sup> Pengertian Provinsi dan Kabupaten diakses melalui [www.infomasiahli.com](http://www.infomasiahli.com) pada tanggal 24 November 2017

<sup>11</sup> Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 13 ayat (3)

<sup>12</sup> Sarundajang, Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah cetakan ke 3, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 77.

sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya;

2. *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

## **B. Tinjauan Umum Kewenangan**

### **1. Pengertian Kewenangan**

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.<sup>13</sup>

Menurut kamus besar bahasa indonesia, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan, yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> La Ode Bariun, Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2015, Hlm. 136

<sup>14</sup> Kamal Hidjaz. Efektivitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia. Pustaka Refleksi. Makasar. 2010. hlm 35.

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda "*bevoegdheid*" (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.<sup>15</sup>

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakantindakan hukum tertentu. Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan

---

<sup>15</sup> SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 154.

kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat. Menurut Bagir Manan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban.<sup>16</sup>

Kewenangan adalah merupakan hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi.

## 2. Sumber Kewenangan

Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebut sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi Negara.

Lebih lanjut kemudian F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan sebagai berikut: "Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang,

---

<sup>16</sup> Nurmayani S.H.,M.H. Hukum Administrasi Daerah. Universitas Lampung Bandarlampung. 2009, hlm 26

yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.<sup>17</sup>

Menurut Pasal 13 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, yang menjadi kewenangan dari Pemerintah Daerah tingkat provinsi adalah sebagai berikut:

1. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas daerah Kabupaten/kota.
2. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah Kabupaten/kota.
3. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah Kabupaten/kota.
4. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen

---

<sup>17</sup> Ridwan, HR, Hukum Administrasi Negara, UII Pres, Yogyakarta, 2003, hlm. 74-75.

pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standar wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>18</sup>

Pemberian kewenangan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintahannya, dilaksanakan melalui suatu proses yang disebut desentralisasi kepada daerah-daerah otonom atau dikenal dengan otonomi daerah. Desentralisasi memiliki dua bentuk yaitu politik dan administratif. Desentralisasi politik yaitu wewenang untuk membuat keputusan dan melakukan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada pemerintah lokal dan regional. Desentralisasi administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Kewenangannya mulai dari penetapan peraturan sampai keputusan substansial.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Philipus M. Hadjon, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, 1998. hlm.2.

<sup>19</sup> La Ode Bariun, *Hakikat Kewenangan Mahkamah Konstitusi Dalam Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilihan Kepala Daerah Yang Berkeadilan*. Disertasi. Program Pasca Sarjana. Universitas Hasanuddin. Makassar, 2015, hlm. 136

Secara teoritis, desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat.<sup>20</sup>

Sedangkan, desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompokkelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu negara.

Menurut Jayadi N.K bahwa desentralisasi mengandung pengertian: pertama, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom; kedua, daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh pemerintah pusat; ketiga, desentralisasi juga merupakan pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat; keempat, kekuasaan yang dipancarkan diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu.<sup>21</sup>

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, “autonomos/autonomiall”, yang berarti “peraturan sendiri (self-ruling). Merujuk pada dua perkataan tersebut, maka secara sederhana otonomi dapat diartikan sebagai peraturan yang dibuat oleh satu entitas (pemerintahan sendiri). Kajian klasik milik Hoggart menyatakan otonomi harus dipahami sebagai sebuah interaksi

---

<sup>20</sup> Philip Mawhod, *Local government in the third world: The experience of tropical africa*, New York, 1983, hlm.116

<sup>21</sup> Jayadi Nas Kamaluddin, *Otonomi daerah dan Kepala daerah*, Hasanuddin University Press, Makassar, 2002, hlm.15

antara pemerintah yang berada di bawahnya. Dalam konteks tersebut, otonomi harus dipahami sebagai *lindependence of localities* yang kedap dari adanya campur tangan pemerintah di aras atas. Senalar dengan uraian Hoggart, Samoff menyatakan pula otonomi sebagai *transferred power and authority over decision making to local units are the core of autonomy*. Berbagai argumen tersebut tidak disanggah oleh Rosenbloom yang menjelaskan otonomi sebagai wujud penyerahan suatu kuasa kepada pemerintah yang lebih rendah tingkatannya untuk mengatur wilayah secara bebas tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat.

Dalam literatur Belanda otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelferchtspraak* (mengadili sendiri) dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri)<sup>22</sup>. Atas dasar bahasa dan literatur Belanda, Sarundajang menjelaskan hakikat otonomi daerah adalah:<sup>23</sup>

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan

---

<sup>22</sup> Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah* cetakan ke 3, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2012, hlm. 33.

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 35

mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah: penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat);

2. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;
4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority*, dan *self regulation to its law and affairs* dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horizontal karena daerah otonom memiliki *actual independence*.

Konsep otonomi daerah sejatinya merupakan amanat yang diberikan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang secara umum termaktub dalam Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, “pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya pada ayat (5) tertulis “pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat. Dan ayat (6) juga menyatakan, pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Otonomi daerah di Indonesia dapat dilihat dalam dua perspektif. Pertama, otonomi sebagai *Administrative Decentralization* yaitu konsep yang melihat otonomi sebagai *the transfer of authority from central to local government*. Otonomi daerah dipahami sebagai pelimpahan wewenang ketimbang penyerahan kekuasaan. Tujuannya adalah sebagai penciptaan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, otonomi sebagai *Political Decentralization*, melihat otonomi tidak sekedar sebagai pelimpahan wewenang melainkan penyerahan

kekuasaan *the devolution of power from central to local government*.<sup>24</sup>

Dari dimensi teori pemerintahan daerah, pemberlakuan UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah membawa konsekuensi berupa pergeseran paradigma pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan prinsip desentralisasi<sup>25</sup>, Rondinelli dalam Mugabi mengartikan desentralisasi sebagai penugasan (*assignment*), pelimpahan (*transfer*), atau pendelegasian tanggung jawab aspek politik, administratif dan keuangan (*fiscal*) pada tingkatan pemerintahan yang lebih rendah. Maddick dalam Hoessein<sup>26</sup> menjelaskan konsep desentralisasi mengandung dua elemen yang saling berhubungan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang pemerintahan tertentu, baik yang dirinci maupun dirumuskan secara umum. Oleh karena itu, desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritori tertentu. Suatu masyarakat yang semula tidak berstatus otonomi, melalui desentralisasi menjadi berstatus otonomi sejalan dengan pemberlakuan daerah otonom. Otonomi, dengan demikian diberikan

---

<sup>24</sup> Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hlm. 62

<sup>25</sup> Bhenyamin Hoessein, 2002, "Kebijakan Desentralisasi", Jurnal Administrasi Negara Vol. II. No.02. Maret. 2002, hlm. 3.

<sup>26</sup> Bhenyamin Hoessein, 2002, "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah," Jurnal Bisnis dan Birokrasi, No. 1/Vol.1/ Juli/2000, hlm. 10-11.

oleh pemerintah kepada masyarakat bukan kepada daerah ataupun pemerintah daerah.

Sesuai dengan batasan pengertiannya menurut Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka yang dimaksudkan adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip NKRI, sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah selain terdapat unsur staf yang membantu kepala daerah juga terdapat unsur pelaksana Pemerintahan Daerah unsur staf dan unsur pelaksana tersebut adalah sekretariat daerah dan dinas-dinas daerah.

Sumber kekuasaan dan wewenang bagi Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Kekuasaan dan kewenangan pemerintah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, baik pada pemerintahan pusat maupun daerah dapat diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat. Pembentuk undang-undang menentukan suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya baik kepada organ yang sudah ada maupun yang baru dibentuk. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan

perundangundangan terdiri dari tiga bentuk yaitu pelimpahan kewenangan dengan atribusi, pelimpahan kewenangan dengan delegasi dan pelimpahan kewenangan dengan mandat.

Pengertian pendelegasian wewenang adalah pemberian wewenang kepada orang-orang yang ditunjuk oleh pemegang wewenang. Penggunaan pendelegasian wewenang secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi. Oleh karena itu peranan pendelegasian wewenang sangat penting di dalam organisasi. Selain itu, pendelegasian wewenang adalah konsekuensi logis dari semakin besarnya organisasi.<sup>27</sup>

Sistem pemerintahan Indonesia mengalami perubahan mendasar pada tahun 1999 yaitu dengan diberlakukannya sistem desentralisasi. Perubahan tata aturan pemerintahan di Indonesia pada hakekatnya merupakan upaya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau *Good Governance*. Salah satu tujuan *Good Governance* adalah mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Dengan demikian apa yang menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan, dan kepentingan serta aspirasi masyarakat dapat dipahami secara baik dan benar oleh pemerintah. Sehingga pemerintah mampu menyediakan layanan masyarakat secara

---

<sup>27</sup> <http://www.psychologymania.com/2013/01/pengertian-pendelegasian-wewenang.html>, diakses tanggal 17 Desember 2017 pukul 20.17

efisien, mampu mengurangi biaya, memperbaiki *output* dan penggunaan sumber daya manusia secara lebih efektif.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ditingkat provinsi, gubernur sebagai kepala daerah tingkat provinsi dibantu oleh Perangkat Daerah yang meliputi Sekretariat Daerah, Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Inspektorat, Dinas Daerah tingkat provinsi, dan Badan-Badan Daerah Provinsi. Perangkat daerah dibentuk untuk membantu kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah sebagaimana diatur pada Pasal 208 ayat (1) Undang – Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang dikutip sebagai berikut: *“Kepala daerah dan DPRD dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan dibantu oleh Perangkat Daerah.”*

Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Sedangkan Perangkat Daerah Provinsi adalah unsur pembantu Gubernur dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan perangkat daerah adalah unsur pembantu Kepala

Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan:

1. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah
2. Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah
3. Kemampuan keuangan daerah
4. Ketersediaan sumber daya aparatur
5. Pengembangan pola kerjasama (antar daerah dan/ atau dengan pihak ketiga)

Dasar utama pembentukan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dan menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dibagi atas urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Pengelompokan organisasi perangkat daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu:

1. *Strategic Apex* (Kepala Daerah)
2. *Middle Line* (Sekretaris Daerah)
3. *Operating Core* (Dinas Daerah)

4. *Technostructure* (Badan/Fungsi Penunjang); dan
5. *Supporting Staff* (Staff Pendukung)

Dinas daerah merupakan pelaksana fungsi inti (operating core) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam pelaksanaan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (operating core).

Dalam rangka implementasi otonomi daerah maka dilakukan penetapan kebijakan penyusunan organisasi perangkat daerah dan struktur organisasi dan tata kerja perangkat tersebut. Perlu dipahami bahwa segala urusan yang menjadi kewenangan daerah harus dilaksanakan dengan kelembagaan yang jelas serta dapat mengakomodasi kepentingan pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Kelembagaan daerah merupakan sarana atau wadah dalam penyelenggaraan kewenangan daerah. Kehadiran kelembagaan daerah memberikan kejelasan dalam pertanggung jawaban pelaksanaan tugas dan fungsi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu penataan terhadap kelembagaan

daerah menjadi bagian penting dalam rangka pencapaian tujuan otonomi daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerahnya. Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.

Pembentukan kelembagaan daerah diatur dalam Pasal 209 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengungkapkan bahwa perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, dan Badan. Perangkat Daerah provinsi juga diamanatkan untuk melaksanakan tugas pembantuan selain juga melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dengan membentuk kelembagaan, maka pemerintah daerah dapat menyelenggarakan pemerintahan secara efisien untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Pembentukan kelembagaan pemerintah daerah dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah.

Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dan bagian awal dari hukum administrasi karena pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya yang berarti keabsahan tindakan pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>28</sup>

Wewenang merupakan konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi sebab didalam wewenang tersebut mengandung hak dan kewajiban bahkan didalam hukum tata negara wewenang dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtskracht*) artinya tindakan yang sah berdasarkan wewenang yang mendapa kekuasaan hukum.<sup>29</sup> Menurut P. Nicolai wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu, yakni tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Selanjutnya dikemukakan bahwa dalam wewenang pemerintah itu tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan pemerintahan tersebut.<sup>30</sup>

Bagir Manan mempertegas istilah dan terminologi apa yang dimaksudkan dengan wewenang pemerintahan. Menurutnya,

---

<sup>28</sup> Sadjijono, *Hukum Administrasi*, LaksBang Pressindo, Yogyakarta, 2008, hlm. 49

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm. 50

<sup>30</sup> Aminuddin Ilmar, *op.cit.*, hlm. 115

wewenang dalam bahasa hukum tidaklah sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan wewenang dalam hukum dapat sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfbestuuren*), sedangkan kewajiban berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana semestinya. Dengan demikian, substansi dari wewenang pemerintahan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum pemerintahan<sup>31</sup>

Dalam konsepsi negara hukum wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana dikemukakan oleh Huisman dalam Ridwan HR, bahwa organ pemerintahan tidak dapat menganggap ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang tidak hanya memberikan wewenang pemerintahan kepada organ pemerintahan, akan tetapi juga terhadap para pegawai atau terhadap badan khusus untuk itu. Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh P. de Haan dengan

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, hlm. 116

menyebutkan bahwa wewenang pemerintahan tidaklah jatuh dari langit akan tetapi ditentukan oleh hukum.<sup>32</sup>

Selanjutnya menurut Bagir Manan bahwa antara tugas dan wewenang di satu pihak dengan hak dan kewajiban di pihak lain mempunyai hubungan yang bersifat fungsional satu sama lain sehingga penentuan tugas dan wewenang pemerintahan akan menjadi pengukur apakah hak dan kewajiban dijalankan sebagaimana semestinya atau telah terjadi tindakan atau perbuatan pemerintahan yang melampaui batas kewenangan yang diberikan kepadanya ataukah telah terjadi tindakan atau perbuatan pemerintah berupa penyalahgunaan wewenang. Sebaliknya, hak dan kewajiban memungkinkan pejabat pemerintahan melakukan tindakan atau perbuatan baik tindakan hukum maupun tindakan atau perbuatan konkrit tertentu. Tanpa adanya hak dan kewajiban yang dilekatkan pada tugas wewenang pejabat pemerintahan tersebut tentunya segala tugas dan wewenang tidak dapat diwujudkan secara konkrit dalam bentuk tindakan atau perbuatan pemerintahan.<sup>33</sup>

Peter Leyland dan Terry Woods dengan tegas menyatakan bahwa kewenangan publik mempunyai dua ciri utama yakni, pertama bahwa setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan mempunyai kekuatan mengikat kepada seluruh

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, hlm. 117

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 119

anggota masyarakat dalam arti harus dipatuhi oleh seluruh anggota masyarakat, dan yang kedua bahwa setiap keputusan yang dibuat oleh pejabat pemerintahan mempunyai fungsi publik atau melakukan pelayanan publik.<sup>34</sup>

Terkhusus wewenang pemerintahan adalah kekuasaan yang ada pada pemerintah untuk menjalankan fungsi dan tugasnya berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, wewenang merupakan kekuasaan yang mempunyai landasan untuk mengambil tindakan atau perbuatan hukum agar tidak timbul akibat hukum yakni terjadinya kesewenang-wenangan. Wewenang adalah kekuasaan hukum untuk menjalankan atau melakukan suatu tindakan atau perbuatan berdasarkan hukum publik. Dalam praktiknya, keseluruhan pelaksanaan dari wewenang pemerintahan itu dilakukan atau dilaksanakan oleh pemerintah. Tanpa adanya wewenang pemerintahan maka tentunya pemerintah tidak akan mungkin melakukan suatu tindakan atau perbuatan berupa pengambilan suatu keputusan atau kebijakan tanpa dilandasi atau disertai dengan wewenang pemerintahan.<sup>35</sup>

Seiring dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 121

<sup>35</sup> *Ibid.*, hlm. 122

sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teroretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang berkompoten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan menjadi dua, yaitu:<sup>36</sup>

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di Indonesia yang berada ditingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan ditingkat daerah adalah DPRD dan Pemerintah Daerah yang melahirkan Peraturan Daerah.
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintah kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah

---

<sup>36</sup> Ridwan HR, *op.cit.*, hlm. 101

memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:<sup>37</sup>

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat-undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi ini terdapat syarat-syarat sebagai berikut:<sup>38</sup>

- a. Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan-ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 102

<sup>38</sup> *Ibid.*, hlm. 104

- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- d. Kewajiban memberikan keterangan, artinya delegasi berhak untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- e. Peraturan kebijakan, artinya pemberi delegasi memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut.

Menurut Philipus M. Hadjon atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Disebutkan pada Pasal 1 Ayat (6) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 bahwa wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan.

Kemudian berbicara mengenai delegasi dalam hal ada pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada. Oleh sebab itu, pengertian-pengertian atribusi dan delegasi adalah alat-alat membantu untuk memeriksa apakah suatu badan berwenang atau tidak. Pemikiran negara hukum menyebabkan apabila penguasa ingin meletakkan kewajiban-kewajiban diatas para warga, maka kewenangan itu harus ditemukan dalam suatu undang-undang. Karena dalam suatu negara hukum kesejahteraan social banyak warga dalam segi keuangan tergantung dari penguasa, dalam

literatur timbul suara-suara yang menuntut bahwa juga keputusan-keputusan yang mengakui hak-hak harus berdasarkan suatu undang-undang yang formal.

Dalam hal mandat tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih tangan kewenangan. Disini menyangkut janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai. Dalam hal-hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan atas nama yang memegang kekuasaan.<sup>39</sup>

### **C. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan**

#### **1. Pengertian Pengawasan**

Pada dasarnya, pengawasan memiliki tiga langkah. Tiga langkah tersebut adalah menentukan standar, mengukur hasil atas standar, dan mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan.<sup>40</sup>

Pengawasan sendiri diperlukan dalam pengelolaan suatu organisasi. Pengawasan tersebut sangat diperlukan dalam manajemen organisasi apa pun bentuknya. Menurut Terry yang dikutip oleh Soejamto, manajemen dibagi menjadi empat hal penting, yaitu perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), pengawasan (*controlling*). Berdasarkan hal tersebut, suatu organisasi yang baik harus memiliki pengawasan yang baik agar menjamin apa yang dilakukan oleh

---

<sup>39</sup> Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Gajah Mada University, 2015 hlm. 130-131

<sup>40</sup> Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, 2018. *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Media Pressindo, hlm.3

suatu organisasi berlangsung sesuai dengan apa yang direncanakan pada waktu semula.<sup>41</sup>

Kontrol atau pengawasan adalah fungsi didalam manajemen fungsional yang harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan semua unit/satuan kerja terhadap pelaksanaan pekerjaan atau pegawai yang melaksanakan sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing. Dengan demikian, pengawasan oleh pimpinan khususnya yang berupa pengawasan melekat (*built in control*), merupakan kegiatan manajerial yang dilakukan dengan maksud agar tidak terjadi penyimpangan dalam melaksanakan pekerjaan.

Suatu penyimpangan atau kesalahan terjadi atau tidak selama dalam pelaksanaan pekerjaan tergantung pada tingkat kemampuan dan keterampilan pegawai. Para pegawai yang selalu mendapat pengarahan atau bimbingan dari atasan, cenderung melakukan kesalahan atau penyimpangan yang lebih sedikit dibandingkan dengan pegawai yang tidak memperoleh bimbingan.<sup>42</sup>

Istilah pengawasan dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen karena memang pengawasan ini merupakan salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. Wajar apabila pengertian tentang istilah ini lebih banyak diberikan oleh ilmu manajemen daripada ilmu hukum. Mengenai pengertian pengawasan, George R. Terry

---

<sup>41</sup> *Ibid.*,

<sup>42</sup> M.Kadarisman, 2013, *Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rajawali, Jakarta, hlm.1721

mengatakan bahwa pengawasan adalah suatu bentuk pengendalian untuk menentukan apa yang ingin dicapai, mengevaluasi, dan menerapkan tindakan korektif jika diperlukan untuk memastikan hasil akan sesuai dengan rencana.<sup>43</sup>

Pengawasan dapat di definisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai. Ini berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan. Pengertian ini menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.<sup>44</sup>

Pengawasan menurut Praduji Atmosudirdjo diartikan sebagai proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, dan diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan.<sup>45</sup>

Menurut Harahap, pengawasan adalah keseluruhan sistem, teknik, cara yang mungkin dapat digunakan oleh seorang atasan untuk menjamin agar segala aktivitas yang dilakukan oleh dan organisasi benar-benar menerapkan prinsip efisiensi dan mengarah pada upaya mencapai keseluruhan tujuan organisasi.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Muchsan, 1992, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm.36

<sup>44</sup> Johannes Yahya, 2006, *Pengantar Manajemen*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm.133

<sup>45</sup> S. Praduji Atmosudirdjo, 1994, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.81

<sup>46</sup> Sofyan Sari Harahap, 2001, *Sistem Pengawasan Manajemen (Management control system)*, PT Pustaka Quantum, Jakarta, hlm.14

Seorang ahli manajemen lain menyatakan bahwa pengawasan adalah proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilai dan mengoreksinya dengan maksud agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula. Perencanaan dan pengawasan merupakan kedua belah mata uang yang sama.<sup>47</sup>

Pendapat-pendapat diatas memperlihatkan adanya hubungan yang erat antara pengawasan dengan perencanaan. Ini berarti rencana tanpa pengawasan tidak ada artinya dalam suatu kegiatan yang dilakukan. Rencana merupakan pedoman untuk melaksanakan pengawasan, sedangkan pengawasan sebagai alat untuk mencegah timbulnya penyimpangan dan penyelewengan terhadap rencana yang telah ditetapkan.<sup>48</sup>

## 2. Fungsi dan Tujuan Pengawasan

Pengawasan merupakan instrumen yang paling penting dalam fungsi manajemen yang harus dilaksanakan dalam setiap kegiatan yang dilakukan oleh organisasi dimana pengawasan adalah alat untuk menjamin terwujudnya perencanaan yang telah ditetapkan.

Fungsi pengawasan dalam manajemen adalah upaya sistematis dalam menetapkan standar kerja dan berbagai tujuan

---

<sup>47</sup> Baihaqi, 2016, *Pengawasan Sebagai Fungsi Manajemen Perpustakaan dan Hubungannya dengan Disiplin Pustakawan*, UPT Perpustakaan Syiah Kuala Banda Aceh, vol.8, Nomor:1, Juni, hlm.132-133

<sup>48</sup> *Ibid.*,

yang direncanakan, mendesain sistem informasi umpan balik, membandingkan antara kinerja yang dicapai dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan apakah terdapat penyimpangan dan tingkat signifikan dari penyimpangan tersebut dan mengambil tindakan yang diperlukan untuk memastikan bahwa seluruh sumber daya perusahaan dipergunakan secara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan.<sup>49</sup>

Pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen menjadi sangat penting bagi perkembangan dan penerapan tujuan suatu organisasi, pengawasan merupakan bagian akhir dari suatu rangkaian proses fungsi-fungsi manajemen. Kegiatan pengawasan merupakan salah satu dari fungsi manajemen yang harus dijalankan oleh seorang pimpinan. Kegiatan pengawasan erat hubungannya dengan perencanaan pekerjaan pada suatu organisasi/Lembaga.

Perencanaan merupakan fungsi awal dari proses manajemen dan fungsi akhir untuk mencapai tujuan. Dalam artian, perencanaan membutuhkan pihak pengawasan untuk mencapai keseimbangan yang tepat dalam bidang pekerjaan. Pengawasan mencakup kelanjutan tugas untuk melihat apakah kegiatan yang dilakukan sesuai dengan rencana. Pelaksanaan kegiatan di evaluasi dan penyimpangan diperbaiki supaya tujuan dapat dicapai dengan baik.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Sule, Ernie Tisnawati, dan Saifullah, 2006, *Pengantar Manajemen Edisi Pertama*, Kencana, Jakarta, hlm.138

<sup>50</sup> Terry R. Garry, 1991, *Prinsip-prinsip Manajemen Terjemahan J. Smit DFM*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm.18

Agar pelaksanaan fungsi pengawasan dapat dijadikan suatu alat yang (instrumen) efektif, maka pelaksanaan fungsi pengawasan harus memperhatikan kriteria-kriteria, sebagai berikut:<sup>51</sup>

- a. Apa yang akan diawasi (obyek yang perlu diawasi);
- b. Mengapa perlu diadakan pengawasan;
- c. Dimana dan bilamana diadakan pengawasan dan oleh siapa pengawasan tersebut harus dilakukan;
- d. Bagaimana pengawasan tersebut dapat dilakukan; dan
- e. Pengawasan tersebut harus bersifat rasional, fleksibel, terus menerus, dan pragmatis.

Untuk mencapai tujuan organisasi maka pengawasan perlu dilakukan agar segala sesuatu yang telah direncanakan dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan, dan ketika terjadi penyimpangan dapat langsung mengambil tindakan sebagai suatu koreksi.

Pengawasan mempunyai beberapa tujuan yang sangat berguna bagi pihak-pihak yang melaksanakan. Tujuan pengawasan adalah mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.<sup>52</sup>

Adapun tujuan pengawasan menurut Sujamto adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang

---

<sup>51</sup> Muji Estiningsih, 2005, *Fungsi Pengawasan DPRD*, Universitas Atmajaya, Yogyakarta, hlm.21

<sup>52</sup> Baihaqi, *op.cit* hlm.139

pelaksanaan tugas dan pekerjaan, apakah semestinya atau tidak. Sedangkan tujuan pengawasan menurut Victor Situmorang dan Jusuf Juhir adalah sebagai berikut:<sup>53</sup>

1. Menjamin ketetapan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijaksanaan dan perintah;
2. Menerbitkan koordinasi kegiatan-kegiatan;
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan;
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas barang dan jasa yang dihasilkan; dan
5. Membina kepercayaan terhadap kepemimpinan organisasi.

Tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat benar-benar merealisasikan tujuan utama tersebut, pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan, dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana.<sup>54</sup>

Tujuan pengawasan secara umum adalah untuk menciptakan suatu efisiensi dan efektivitas dalam setiap kegiatan dan berusaha agar apa yang direncanakan dapat menjadi kenyataan. Tujuan pengawasan juga untuk mengetahui pelaksanaan kerja, hasil kerja,

---

<sup>53</sup> Herma Yanti, *Mekanisme Pengawasan Terhadap Peraturan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004*, hlm.40

<sup>54</sup> Manulag, 2004, *Dasar-dasar Manajemen*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm.173

dan segala sesuatunya apakah sesuai dengan yang direncanakan atau tidak, serta mengukur tingkat kesalahan yang terjadi sehingga mampu diperbaiki ke arah yang lebih baik.

#### **D. Tinjauan Umum Tentang Obat Hewan**

##### **1. Pengawasan Obat Hewan**

Dalam Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Kajian Lapang dan Pengawasan Obat Hewan pada Pasal (1) ayat (1) menyebutkan bahwa Obat Hewan adalah sediaan yang dapat digunakan untuk mengobati hewan, membebaskan gejala, atau memodifikasi proses kimia dalam tubuh yang meliputi jenis sediaan biologik, farmakoseutika, premiks, sediaan obat hewan alami.<sup>55</sup>

Adapun terkait pengawasan obat hewan juga telah diatur dalam Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Kajian Lapang dan Pengawasan Obat Hewan dalam BAB III Pasal (23):<sup>56</sup>

- 1) Penyediaan Obat Hewan dan Peredaran Obat Hewan dilakukan pengawasan oleh Pengawas Obat Hewan.
- 2) Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas:
  - a. Pengawasan Rutin, dan;
  - b. Pengawasan Insidental

Kemudian yang ditetapkan sebagai pengawas obat hewan juga telah disebutkan dalam Peraturan Menteri Pertanian Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Kajian Lapang dan Pengawasan Obat Hewan

---

<sup>55</sup> Peraturan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 Tentang Kajian Lapang dan Pengawasan Obat Hewan

<sup>56</sup> *Ibid.*

Pasal (25) yang menyebutkan bahwa Persyaratan untuk ditetapkan sebagai Pengawas Obat Hewan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23 ayat (1) sebagai berikut: a. dokter hewan yang berstatus aparatur sipil negara; b. bertugas pada instansi yang menyelenggarakan kesehatan hewan; c. telah mengikuti pelatihan dan memperoleh sertifikat pelatihan Pengawas Obat Hewan; dan d. tidak berafiliasi atau memiliki konflik kepentingan dengan kegiatan usaha di bidang Obat Hewan.

Pengawas Obat Hewan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh: a. Menteri untuk Pengawas Obat Hewan pusat; b. gubernur untuk Pengawas Obat Hewan provinsi; atau c. bupati/wali kota untuk Pengawas Obat Hewan kabupaten/kota.

Penetapan Pengawas Obat Hewan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) berdasarkan usulan: a. Direktur Jenderal; b. kepala Dinas Daerah provinsi; atau c. kepala Dinas Daerah kabupaten/kota, sesuai dengan kewenangannya.

Menteri, gubernur, atau bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat mendelegasikan kewenangan penetapan Pengawas Obat Hewan sesuai dengan kewenangannya kepada: a. Direktur Jenderal; b. kepala Dinas Daerah provinsi; atau c. kepala Dinas Daerah kabupaten/kota.

## 2. Peredaran Obat Hewan

Pada Pasal (1) ayat (3) menjelaskan bahwa Peredaran Obat Hewan yang selanjutnya disebut Peredaran adalah proses kegiatan yang berhubungan dengan perdagangan, pengangkutan dan/atau penyerahan Obat Hewan.<sup>57</sup>

Fokus dari pelaksanaan kegiatan pengawasan peredaran obat hewan adalah semua toko obat memiliki ijin penjualan obat hewan, terpenuhinya kebutuhan masyarakat akan obat hewan, obat hewan yang beredar memenuhi ketentuan dari departemen pertanian, isi kandungan obat hewan yang beredar sesuai dengan daftar yang ada di buku obat hewan, serta obat tidak bisa disalahgunakan dan dipergunakan oleh pihak-pihak yang tidak berkompeten.

---

<sup>57</sup> *Ibid.*